Deutscher Bundestag **Drucksache 17/8610**

17. Wahlperiode 08. 02. 2012

Antrag

der Abgeordneten Sevim Dağdelen, Jan Korte, Agnes Alpers, Dr. Rosemarie Hein, Ulla Jelpke, Petra Pau, Jens Petermann, Raju Sharma, Frank Tempel, Halina Wawzyniak, Jörn Wunderlich und der Fraktion DIE LINKE.

Europarecht beim Ehegattennachzug umsetzen

Der Bundestag wolle beschließen:

I. Der Deutsche Bundestag stellt fest:

1. Der Deutsche Bundestag nimmt besorgt zur Kenntnis, dass die seit 2007 geltende Regelung der Sprachanforderungen beim Ehegattennachzug nicht nur zu einem kurzfristigen Einbruch beim Ehegattennachzug führte, sondern auch anhaltend zu einem merklichen Rückgang beigetragen hat. Die Zahl der erteilten Visa zum Ehegattennachzug lag mit 31 649 im Jahr 2010 um etwa ein Fünftel unterhalb des Wertes der beiden Jahre vor der Gesetzesänderung (jeweils etwa 40 000 Visa in den Jahren 2005 und 2006). In Ländern wie Kasachstan, Kirgistan, Kuba, Mazedonien und Serbien betrug der Rückgang gegenüber dem Jahr 2006 sogar deutlich über 50 Prozent. Die geforderten Sprachkenntnisse können in vielen Fällen nicht – wie von der Bundesregierung zur Rechtfertigung der Gesetzesverschärfung behauptet – in etwa drei Monaten erworben werden, wie zuletzt zahlreiche Einzelfälle erzwungener Trennungen von Ehegatten belegen. Mehr als drei Viertel aller Betroffenen weltweit haben keinen Zugang zu einem Sprachkurs der Goethe-Institute, überwiegend weil kein Kurs vor Ort erreichbar ist oder mangels finanzieller Mittel. Etwa ein Drittel dieser Personen besteht den Sprachtest (zunächst) nicht.

2. Der Deutsche Bundestag weist vor dem Hintergrund der Erkenntnisse der Sachverständigenanhörung des Innenausschusses des Deutschen Bundestages vom 6. Juni 2011 darauf hin, dass es bis heute keinerlei konkrete, nachvollziehbare Belege für die Annahme gibt, die Neuregelung könne tatsächlich zur Erreichung ihrer angeblichen Ziele der Bekämpfung von Zwangsverheiratungen bzw. einer verbesserten Integration beitragen (vgl. Stellungnahmen auf den Ausschussdrucksachen 17(4)266 A bis F und Anhörungsprotokoll 17/43). Das eigentliche Motiv und die objektive Funktion der Sprachanforderungen beim Ehegattennachzug sind vielmehr eine Einwanderungsbeschränkung nach Nützlichkeitskriterien. Insbesondere sozial schwache, ältere und so genannte bildungsferne Menschen sind von den gesetzlichen Beschränkungen betroffen. Dabei stellen nicht nur das Grundgesetz, sondern auch die Europäische Menschenrechtskonvention (EMRK) und die Grundrechtecharta der Europäischen Union (EU) Ehe und Familie unter einen besonderen Schutz. Die EU-Familienzusammenführungsrichtlinie vermittelt darüber hinaus einen subjektiven Rechtsanspruch auf Einreise unter den dort genannten Bedingungen, wobei nach der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes (EuGH) Auslegungsspielräume der Richtlinie nicht so ausgelegt werden dürfen, dass sie dem Ziel einer Förderung des Familiennachzugs entgegenwirken.

3. Der Deutsche Bundestag erinnert daran, dass bereits im Gesetzgebungsverfahren im Jahr 2007 neben verfassungsrechtlichen Bedenken vor allem Zweifel an der Vereinbarkeit der Nachzugsregelung mit Europarecht vorgebracht wurden (vgl. die Stellungnahmen zur Sachverständigenanhörung des Innenausschusses des Deutschen Bundestages am 21. Mai 2007 auf den Ausschussdrucksachen 16(4)209 B, D, H, J und K sowie das Anhörungsprotokoll 16/40). Diese Einwände wurden im Rahmen der erneuten Sachverständigenanhörung vom 6. Juni 2011 noch einmal bekräftigt. Kritisiert wurde dabei auch die Grundsatzentscheidung des Bundesverwaltungsgerichts (BVerwG) vom 30. März 2010 (1 C 8.09), in der europarechtliche Fragen nur unzureichend behandelt wurden. Das Bundesverfassungsgericht (BVerfG) setzte sich in seinem insgesamt sehr knappen Beschluss vom 25. März 2011 (2 BvR 1413/10) mit Europarecht überhaupt nicht auseinander. Die Bundesregierung kann sich mithin auch nicht durch bloßen Verweis auf diese beiden Gerichtsentscheidungen aus der Verantwortung ziehen, wenn es um die Prüfung, Beachtung und Umsetzung europäischen Rechts geht.
4. Der Deutsche Bundestag begrüßt, dass sich das BVerwG mit Beschluss vom 28. Oktober 2011 (1 C 9.10) vor dem Hintergrund einer Stellungnahme der EU-Kommission an den EuGH vom 4. Mai 2011 selbst korrigiert hat. Ob die deutsche Regelung der Sprachanforderungen beim Ehegattennachzug mit der EU-Familienzusammenführungsrichtlinie vereinbar ist, muss nunmehr auch nach Auffassung des BVerwG durch den EuGH geklärt werden, weil diesbezüglich entsprechende Zweifel bestehen. Der Deutsche Bundestag kritisiert zugleich, dass die Bundesregierung diese Korrektur des BVerwG nicht zum Anlass nimmt, ihre bisherige Rechtsauffassung zu hinterfragen, und sich auf parlamentarische Anfragen jeglicher argumentativen Auseinandersetzung entzieht (vgl. Bundestagsdrucksache 17/8318). Eine Grundsatzentscheidung des EuGH ist im Jahr 2011 vor allem deshalb ausgeblieben, weil noch vor dem erwarteten Urteil im konkreten Fall „Imran“ eine Einreiseerlaubnis ohne Sprachnachweise erteilt wurde. Angesichts der bisherigen Rechtsprechung des EuGH war jedoch allgemein erwartet worden, dass der Gerichtshof eine Regelung, die den Ehegattennachzug vom Nachweis bestimmter Sprachkenntnisse abhängig macht, als europarechtswidrig beurteilen würde.
5. In Bezug auf türkische Staatsangehörige ist die Verschärfung des Ehegattennachzugs europarechtlich schon deshalb nicht aufrechtzuerhalten, weil sie einen klaren Verstoß gegen das Verschlechterungsverbot des EWG-Türkei-Assoziationsrechts (EWG = Europäische Wirtschaftsgemeinschaft) darstellt. Dies geht aus der bisherigen Rechtsprechung des EuGH sowie aus einer Stellungnahme der EU-Kommission vom 29. Juli 2011 in der Rechtssache C-256/11 hervor. Von türkischen Staatsangehörigen – der Hauptzielgruppe der Gesetzesverschärfung (vgl. Plenarprotokolle 16/90, S. 9065 D und 16/103, S. 10594 B) – dürfen danach keine Integrations- oder Sprachnachweise im Aufenthaltsrecht verlangt werden. Die Niederlande setzen ein entsprechendes Urteil des Verwaltungsgerichtshofs Centrale Raad van Beroep vom 16. August 2011 bereits um.

II. Der Deutsche Bundestag fordert die Bundesregierung auf,

die Beschränkung des Ehegattennachzugs durch die Anforderung von im Ausland nachzuweisenden Deutsch-Sprachkenntnissen unverzüglich rückgängig zu machen. Angebote zum Deutsch-Spracherwerb im Ausland müssen freiwillig ausgestaltet werden.

Berlin, den 8. Februar 2012

Dr. Gregor Gysi und Fraktion

Begründung

Seit August 2007 ist der Nachzug von Ehegatten und Lebenspartnerinnen und -partnern aus dem Ausland – neben anderen Bedingungen – grundsätzlich vom Nachweis schriftlicher und mündlicher deutscher Sprachkenntnisse des Niveaus A1 des Gemeinsamen Europäischen Referenzrahmens (GER) abhängig. Bestimmte Personengruppen (z. B. EU-Angehörige, anerkannte Flüchtlinge, Selbständige, Hochqualifizierte, Forschende) sowie Staatsangehörige bestimmter privilegierter Länder (Australien, Israel, Japan, Kanada, Republik Korea, Neuseeland, USA) sind von der Gesetzesverschärfung ausgenommen. Eine allgemeine Härtefallregelung, etwa für Analphabetinnen und Analphabeten, Schwangere und ältere Menschen oder auch Personen, die keinen Zugang zu einem Sprachkurs haben, gibt es nicht.

Die Fraktion DIE LINKE. hat bereits mit ihrem Antrag „Ehegattennachzug ohne Sprachhürden ermöglichen“ auf Bundestagsdrucksache 17/1577 die Rücknahme dieser Gesetzesverschärfung gefordert und umfassend begründet. Grundlage waren unter anderem Erkenntnisse aus mehr als einem Dutzend Kleiner Anfragen zum Thema. Seither ist immer deutlicher geworden, dass die Neuregelung insbesondere gegen europäisches Recht verstößt. In der Familienzusammenführungsrichtlinie der EU 2003/86/EG ist als Möglichkeit vorgesehen, dass „Integrationsmaßnahmen“ vor der Einreise verlangt werden können – nicht aber der Nachweis eines bestimmten Integrations- bzw. Sprachniveaus. Die meisten EU-Mitgliedstaaten machen von dieser Ausnahmeregelung ohnehin keinen Gebrauch, für drei Mitgliedstaaten gelten Sprach- oder Integrationstests jedoch als Einreisebedingung (vgl. Grünbuch zur Richtlinie vom 15. November 2011, S. 5). Die Bundesrepublik Deutschland stellt dabei mit mündlichen und schriftlichen Sprachkenntnissen des Niveaus A1 GER die höchsten Anforderungen. Nach der Rechtsprechung des EuGH (vgl. Urteil vom 4. März 2010 in der Rechtssache Chakroun – C-578/08) dürfen durch die Richtlinie eröffnete Handlungsspielräume durch die Mitgliedstaaten aber nicht so genutzt werden, dass das Richtlinienziel einer Begünstigung der Familienzusammenführung beeinträchtigt wird. Ergriffene Maßnahmen müssen vielmehr in Übereinstimmung mit der Verpflichtung zum Schutz der Familie und Achtung des Familienlebens stehen (Artikel 8 EMRK und Artikel 7 der Charta der Grundrechte). Genau so argumentiert auch die EU-Kommission in ihrer Stellungnahme vom 4. Mai 2011 gegenüber dem EuGH in dem Verfahren Imran: Demnach ist es verboten, dass ein Mitgliedstaat einem Familienmitglied ausschließlich aus dem Grund die Einreise und den Aufenthalt verweigert, weil eine vorgeschriebene Eingliederungsprüfung im Ausland nicht bestanden wurde. Geforderte Integrationsmaßnahmen dürften nicht als „Ausschlusskriterium“ oder „Einreisebedingung“ fungieren und nicht zur Ablehnung des Familiennachzugs führen. Mit diesen europarechtlichen Vorgaben ist die restriktive deutsche Regelung unvereinbar.

Auch das BVerwG nahm die Stellungnahme der EU-Kommission zum Anlass, seine bisherige Auffassung zu korrigieren, die deutsche Regelung sei angeblich ohne jeden Zweifel mit EU-Recht vereinbar (Beschluss vom 28. Oktober 2011, 1 C 9.10). „Die Frage, ob das Erfordernis einfacher deutscher Sprachkenntnisse in § 30 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 AufenthG [Aufenthaltsgesetz] mit Art. 7 Abs. 2 der Richtlinie vereinbar ist“, müsse vielmehr durch den EuGH geklärt werden. Allerdings hat die EU-Kommission, anders als das BVerwG in seinem Beschluss behauptet, ihre Auffassung gar nicht geändert: Bereits im Bericht zur Anwendung der Familienzusammenführungsrichtlinie vom 8. Oktober 2008 hatte die Kommission ausgeführt – hierauf ist das BVerwG in seinem Urteil vom 30. März 2010 jedoch nicht eingegangen –, dass Integrationsmaßnahmen im Ausland nur dann zulässig seien, wenn sie „dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit Rechnung tragen“, was z. B. davon abhängig sei, „inwieweit der Zugang zu solchen Kursen oder Tests gewährleistet ist, wie sie konzipiert und/oder organisiert sind (Kursunterlagen, Gebühren, Veranstaltungsort usw.)“; auch

dürfe es nicht zu einem „Ausschluss von Familien mit geringem Einkommen aufgrund hoher Gebühren“ kommen (Ratsdokument 14189/08, S. 9).

Die Einschränkung des Ehegattennachzugs durch Sprachanforderungen verstößt bei türkischen Staatsangehörigen nach Auffassung des Niederländischen Verwaltungsgerichtshofs Centrale Raad van Beroep derart eindeutig gegen das Verschlechterungsverbot des EWG-Türkei-Assoziationsrechts, dass er diese Frage nicht einmal dem EuGH zur Klärung vorlegte (vgl. Urteil vom 16. August 2011, 10/5248 INBURG u. a.). Auch der Wissenschaftliche Dienst des Deutschen Bundestages kam in einer Ausarbeitung vom 21. Juni 2011 zu einem entsprechenden Ergebnis (WD 3 – 3000 – 188/11). Dessen ungeachtet weigert sich die Bundesregierung geradezu stur und uneinsichtig, aus der bereits vorliegenden Rechtsprechung des EuGH die notwendigen Schlussfolgerungen zu ziehen, weil sie ihr offenbar politisch nicht ins Konzept passen (vgl. zuletzt Bundestagsdrucksache 17/8318, Antworten zu den Fragen 15 bis 18). Dies verdeutlichte der Parlamentarische Staatssekretär beim Bundesminister des Innern, Dr. Ole Schröder, als er in Beantwortung mündlicher Nachfragen am 30. November 2011 im Plenum des Deutschen Bundestages erklärte: „Letztlich ist das auch eine politische Frage. Solange es rechtlich möglich ist, einen solchen Sprachnachweis zu verlangen, werden wir das auch tun …“ (Plenarprotokoll 17/145 vom 30. November 2011, S. 17265 D). Serkan Tören, integrationspolitischer Sprecher der Fraktion der FDP, bekundete hingegen „starke rechtliche Bedenken“ an der „Rechtmäßigkeit des Sprachnachweiserfordernisses beim Ehegattennachzug“ (Plenarprotokoll 17/139, S. 16653 A).

Gesamtherstellung: H. Heenemann GmbH & Co., Buch- und Offsetdruckerei, Bessemerstraße 83–91, 12103 Berlin, www.heenemann-druck.de
Vertrieb: Bundesanzeiger Verlagsgesellschaft mbH, Postfach 10 05 34, 50445 Köln, Telefon (02 21) 97 66 83 40, Fax (02 21) 97 66 83 44, www.betrifft-gesetze.de
ISSN 0722-8333